



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 002/2007 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 08 de junho de 2007.

**Assunto: Manifestação da SEAE para a Audiência Pública n.º 57/2007 da ANTT sobre proposta de atualização dos coeficientes básicos e adoção da fórmula paramétrica para o transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros.**

## **1. Introdução**

Este Parecer tem como objetivo apresentar manifestação desta Secretaria para a Audiência Pública n.º 057/2007 a ser realizada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, tendo como base a Nota Técnica n.º 04/2007/AP-057/ANTT, de 19 de abril de 2007, na qual é apresentada proposta de atualização dos coeficientes básicos da planilha tarifária e de adoção da metodologia de reajuste das tarifas de transporte interestadual semi-urbano de passageiros pela fórmula paramétrica.

No que tange à atualização dos coeficientes básicos, faz-se mister resgatar o histórico mais recente do setor de transporte interestadual semi-urbano de passageiros, que contempla percursos de até 75 km. Por treze anos, até 2003, o percentual de reajuste das tarifas desse setor era o mesmo aplicado às tarifas de transporte interestadual e internacional de passageiros (percursos maiores que 75 km – Longa Distância). Motivada pela Decisão n.º 427/2002 do TCU, a Agência decidiu atualizar os coeficientes básicos da planilha tarifária e ainda promover estudos para a obtenção de coeficientes básicos específicos para o transporte semi-urbano. Portanto, desde de 2003 a ANTT adota a planilha tarifária específica para o setor, utilizado para o cálculo do coeficiente tarifário, sem novas atualizações até a atual proposta.

A proposta em tela, de adoção da fórmula paramétrica, vem ao encontro à padronização dos procedimentos de reajuste adotados pela Agência, uma vez que, por intermédio da Resolução ANTT n.º 1627, de 13 de setembro de 2006, a mesma metodologia foi aprovada para as linhas de

longa distância.<sup>1</sup> Além disso, define a periodicidade das revisões ordinárias das tarifas do transporte de passageiros.

Dado o contexto da proposição disposta em audiência pública, tendo ciência da importância dos coeficientes básicos enquanto determinantes da estrutura de ponderação dos índices de preços da fórmula paramétrica, será avaliada a pertinência da proposta sobre a ótica de uma regulação mais eficiente e pró-concorrencial para o setor. Com esse objetivo, este Parecer Analítico foi subdividido nas seguintes seções, além da introdução: i) dispositivos legais; ii) revisão tarifária; iii) metodologia de reajuste vigente e proposta; iv) proposta da SEAE para receitas acessórias; v) considerações finais; além dos anexos 1 e 2 que tratam das considerações do TCU sobre a metodologia de reajuste vigente e da planilha tarifária do setor com os coeficientes básicos atualizados, respectivamente.

## **2. Dispositivos Legais**

Inicialmente, serão abordados os dispositivos legais em vigor que regulamentam o assunto em questão. Nesse sentido, é necessário ressaltar que, de acordo com a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, compete à Agência Reguladora proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados pelo setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, conforme artigos transcritos abaixo:

*Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT:*

*(...)*

*III - o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;*

*(...)*

*Art. 24 – Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:*

*(...)*

*VII – proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;*

A Lei n.º 10.233/01 é regulamentada pelo Decreto n.º 4.130/02, que aprova o Regulamento da ANTT, o qual disciplina a atuação da Agência relativa aos procedimentos de reajuste e de revisão tarifária, conforme disposto no art. 3º, VIII, *in verbis*:

*Art. 3º À ANTT compete, em sua esfera de atuação:*

*(...)*

*VIII - proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de quinze dias;*

A comunicação a este Ministério, por sua vez, é regulamentada pelo art. 70 da Lei n.º 9.069/95 e pelo art. 5º da Portaria n.º 118 do Ministério da Fazenda, de 17 de maio de 2002, a saber:

---

<sup>1</sup> Sobre a manifestação desta Secretaria sobre a metodologia de reajuste e revisão de transporte rodoviário interestadual e internacional de longa distância ver Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º. 001/2006 COGTL/SEAE/MF, de 26 de janeiro de 2006.

*Art. 70. A partir de 1º de julho de 1994, o reajuste e a revisão dos preços públicos e das tarifas de serviços públicos far-se-ão:*

*I - conforme atos, normas e critérios a serem fixados pelo Ministro da Fazenda; e*

*II - anualmente.*

*§ 1º O Poder Executivo poderá reduzir o prazo previsto no inciso II deste artigo.*

*§ 2º O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, à fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, reajustes e revisões de que trata a Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993.*

*Art. 5º A Diretoria da ANTAQ e da ANTT comunicarão ao Ministério da Fazenda, com a antecedência mínima de 15 (quinze) dias, os reajustes e revisões de tarifa, nos termos do disposto nos arts. 24, VII e 27, VII, da Lei no 10.233, de 2001, atestando o cumprimento dos critérios estabelecidos nesta Portaria na forma da planilha constante do Anexo I.  
(...)*

*Anexo I  
Planilha*

<i>Nº do processo</i>	
<i>Concessionária/Permissionária/Delegatária /Autorizada</i>	
<i>Data do último reajuste/revisão</i>	
<i>Percentual do último reajuste/revisão autorizado</i>	
<i>Pleito</i>	
<i>Dispositivo legal/contratual que embasa o pleito</i>	
<i>Percentual a ser concedido</i>	
<i>Data estimada para a implementação do reajuste/revisão</i>	

A revisão extraordinária das tarifas dos serviços públicos regulados pela ANTT, por sua vez, é regulamentada pelo art. 4º da Portaria n.º 118 do Ministério da Fazenda, de 17 de maio de 2002, a saber:

*Art. 4º As revisões extraordinárias deverão:*

*I - identificar o nexo causal responsável pelo desequilíbrio econômico e financeiro nos contratos;*

*II - estabelecer a receita necessária para cobrir os custos operacionais eficientes e remunerar o capital prudentemente investido;*

A seguir abordar-se-á o instituto jurídico de revisão para melhor avaliar a proposta da ANTT frente aos dispositivos legais que a regem.

### **3. Revisão Tarifária<sup>2</sup>**

Antes de se proceder à análise da metodologia proposta, faz-se necessário avaliar o instituto jurídico de revisão.

<sup>2</sup> Seção baseada em GUARANY, Marcelo P. *Revisão e Reajuste nos Contratos de Concessão de Serviços Públicos* (monografia não publicada). Brasília: 2003.

O reajustamento do contrato, seja por motivo de revisão ou reajuste, somente é permitido com a periodicidade mínima de um ano<sup>3</sup>, por força da Lei do Plano Real (art. 70 da Lei n.º 9.069, de 29 de junho de 1995).

A revisão consiste, no entanto, na análise dos custos e receitas do concessionário/permissionário para que se averigüe eventual quebra de equilíbrio econômico-financeiro, podendo resultar em aumento ou diminuição da tarifa, conforme o resultado. Visa, portanto, a restaurar a equação de equilíbrio econômico-financeiro estabelecida pelas partes, porém defasada por circunstâncias intrínsecas ou extrínsecas ao negócio, extraordinárias ou não.

A revisão pode ser ordinária ou extraordinária. A primeira ocorre quando já prevista contratualmente ou na lei que regulamenta a relação jurídica, podendo ter uma data estabelecida ou ocorrer periodicamente. Trata-se de previsão para que sejam revistos determinados aspectos do contrato, de acordo com parâmetros geralmente pré-estabelecidos. Já a revisão extraordinária fundamenta-se na imprevisibilidade da ocorrência dos fatores que interferem no equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou na necessidade de se alterar o contrato em razão de interesse público, sendo necessário, em ambos os casos, que se comprove o impacto da alteração contratual sobre o equilíbrio do contrato.

Observa-se ainda que a revisão pode ser benéfica tanto para o concessionário, quanto para o poder concedente. De fato, alterações contratuais podem gerar antecipações ou postergações de receitas esperadas, mudando a disposição do fluxo financeiro do concessionário/permissionário, podendo resultar em desequilíbrio para o empresário ou para o poder concedente. Em razão disso, o processo de revisão contratual pode ocasionar aumento ou diminuição da tarifa cobrada com o intuito de se restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro em prol da parte lesada.

A previsão legal para a revisão pode ser encontrada no art. 65, II, d, da Lei n.º 8.666/93:

*“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

*(...)*

*II - por acordo das partes:*

*(...)*

*d) para restabelecer a relação que as parte pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobreviverem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual.”*

A aplicação correta da revisão e do reajuste nos contratos de concessão e permissão é de suma importância para o poder concedente e para os usuários. Para evitar prejuízos à prestação de serviços à coletividade, deve-se buscar o constante aumento de eficiência na prestação de serviços pela concessionária/permissionária, sem prejudicar o seu equilíbrio econômico-financeiro, e sem onerar excessivamente o usuário.

---

<sup>3</sup> Alterações de tarifas com periodicidade inferior a um ano podem ser autorizadas pelo Ministro da Fazenda, conforme disposto no art. 1º do Decreto n.º 1.849/96.

No caso em análise, a ANTT informa que as próximas revisões dos coeficientes básicos de consumo e dos parâmetros operacionais deverão ser realizadas de quatro em quatro anos. No entanto, em caráter excepcional, será realizada, em 2008, uma revisão dos coeficientes básicos de consumo e dos parâmetros operacionais.

Deve-se atentar para o fato de que não é desejável para a sociedade que as revisões sejam feitas de forma muito freqüente, pois isso gera insegurança regulatória e impactos negativos sobre os usuários. No caso da nova metodologia, com uma revisão prevista logo no primeiro ano após a sua implementação, em 2008, julga-se temerário o impacto sobre risco regulatório do setor. Esse risco torna-se mais evidente se a revisão implicar a alteração das ponderações da fórmula paramétrica, substituição ou inclusão de índices de preços considerados na fórmula ou alteração da estrutura de custos do setor.

Posto isso, a seguir, discorrer-se-á sobre a proposta da ANTT disposta em audiência pública.

#### **4. Metodologia de Reajuste Vigente e Proposta**

O modelo vigente de remuneração do setor de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros é o de custo médio, sendo que as regras de formação de preço (reajuste e revisão) vinculam as variações de tarifas à evolução dos custos do setor.

Conforme ressaltado na introdução, a revisão da planilha tarifária em 2003 foi motivada pela Decisão n.º 427/2002 do TCU em função das transformações tecnológicas, administrativas, legais e econômico-financeiras no país desde a última revisão da planilha, efetuada em 1989 pelo Ministério dos Transportes.

Antes de apresentar a planilha tarifária vigente, convém ressaltar que o Acórdão do TCU n.º 865/2003 considerou atendidas as determinações contidas na Decisão n.º 427/2002. Contudo, esse Tribunal fez uma série de considerações, as quais ainda não foram e permanecem não sendo contempladas na proposta apresentada e estão enunciadas no Anexo I deste Parecer Analítico, conforme apresentado também no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º. 001/2006 COGTL/SEAE/MF, de 26 de janeiro de 2006.

##### **4.1. Análise Comparativa dos Coeficientes Básicos**

Com o intuito de esclarecer a base inicial para a utilização da metodologia de cálculo proposta pela ANTT, faz-se mister recorrer à planilha tarifária vigente, que gerou o último reajuste de tarifas de 6,15% em vigor desde de julho de 2006. Tendo-se obtido os dados da Tabela 1 apresentada adiante, pode-se estabelecer uma didática comparativa com o intuito de compreender a atualização dos coeficientes básicos e dos parâmetros operacionais em proposição, bem como as ponderações mensuradas de cada índice de custo da fórmula paramétrica proposta.

A definição geral de cada item de custo da planilha tarifária presente na tabela 1 consta na Nota Técnica ANTT n.º 76/2003, também exarada no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º. 001/2006 COGTL/SEAE/MF, de 26 de janeiro de 2006.

A seguir, pode-se identificar a tabela comparativa que expressa:

i) os coeficientes básicos vigentes e seu respectivo custo por quilômetro, calculado para cada item de custo da estrutura tarifária, conforme reajuste de preços estabelecido em julho de 2006;

ii) os coeficientes básicos atualizados, propostos pela ANTT (vide Quadro 01, p.04 da NT ANTT nº. 04/2007/AP-057), e seu respectivo custo por quilômetro, calculado por esta Secretaria, para cada item de custo da estrutura tarifária, conforme reajuste de preços estabelecido em julho de 2006.

**Tabela 1 – Coeficientes Básicos e Custo por quilômetro**

TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERNACIONAL DE PASSAGEIROS - Linhas Semi-urbanas					
	ITEM DE CUSTO	Coeficiente Básico Vigente	Custo <sup>1</sup> (R\$/km)	Coeficiente Básico Atualizado <sup>2</sup>	Custo Simulado <sup>3</sup> (R\$/km)
<b>CUSTOS VARIÁVEIS COM A KM</b>	1- Combustível (litros/km)	0,345277	0,579409	0,384765	0,645674
	2- Lubrificantes (litros/km)	0,003939	0,018424	0,003029	0,014168
	3- Rodagem (pneus/km)	0,000066	0,084970	0,000062	0,080063
<b>CUSTOS VARIÁVEIS COM A FROTA</b>	4- Pessoal Operação (H.mês/veic.ano)	48,135260	0,598620	48,708680	0,565887
	5- Peças e Acessórios (% veiculo/veic.ano)	8,442089	0,207679	5,977912	0,137381
	6- Pessoal Manutenção (H.mês/veic.ano)	15,394413	0,136439	16,786552	0,138986
<b>DEPRECIÇÃO</b>	7- Veículos (% veic. s/pneus/veic.ano)	4,159657	0,098717	1,182385	0,026214
	8- Outros Ativos (% veic. s/pneus/veic.ano)	0,136982	0,003251	0,374600	0,008305
<b>ADMINISTRAÇÃO</b>	9- Pessoal Adm.Vendas (H.mês/veic.ano)	6,066469	0,062295	5,452044	0,052301
	10-Despesas Gerais (% veiculo/veic.ano)	2,849683	0,070103	4,466537	0,102648
<b>REMUNERAÇÃO</b>	11- Veículos (% veiculo/veic.ano)	3,764898	0,092618	2,881365	0,066218
	12- Outros Ativos (% veiculo/veic.ano)	0,920584	0,022647	3,691900	0,084845
<b>Soma</b>		90,219317	1,975172	89,909831	1,922691
<b>Coeficiente Tarifário</b>			0,053611		0,053166

<sup>1</sup> Refere-se à planilha tarifária vigente que gerou o reajuste do período 2006/2007, conforme Resolução ANTT Nº 1533, de 19 de julho de 2006;

<sup>2</sup> Refere-se aos coeficientes básicos atualizados, conforme NT ANTT nº 04/2007/AP-057;

<sup>3</sup> O custo por quilômetro simulado foi obtido a partir da planilha tarifária vigente, substituindo os coeficientes básicos e os parâmetros operacionais pelos dados atualizados, conforme NT ANTT nº 04/2007/AP-057.

Fonte: ANTT ; Elaboração: SEAE/MF

É interessante observar que o custo por quilômetro de cada item de custo é o resultado da multiplicação do coeficiente básico pelo preço unitário do item, expresso em reais. E a participação do custo por quilômetro de cada item de custo, em relação ao custo total, resulta na ponderação obtida para a fórmula paramétrica.

Destarte, tem-se que a soma dos coeficientes básicos atualizados (89,91) é pouco menor do que a soma dos vigentes (90,22), o que sinaliza que a atualização dos mesmos pode estar, de fato, captando parte das transformações tecnológicas, administrativas, legais e econômico-financeiras verificadas desde a última revisão em 2003. Conseqüentemente, o custo total por quilômetro também se reduz de 1,98 R\$/km para 1,92 R\$/km (vide Tabela 1).

A ressalva deve-se ao fato de que a atualização ora submetida à audiência pública refere-se, segundo a ANTT, a levantamentos do ano de 2005, o que não permite observar grandes alterações desde a revisão anterior.

Não se pode descuidar, no entanto, do coeficiente tarifário, que é decorrente da revisão dos parâmetros operacionais, bem como dos coeficientes específicos dos itens de custo, e vai

servir de referência para o cálculo da tarifa ao usuário. Pela Tabela 1, observa-se que o coeficiente tarifário vigente, que reflete o custo por quilômetro por passageiro, é de R\$ 0,053611, estabelecido pela Resolução ANTT N° 1533, de 19 de julho de 2006. Ao se substituir os novos coeficientes básicos, bem como os parâmetros operacionais revistos na planilha tarifária vigente, obtêm-se o coeficiente tarifário de R\$ 0,053166 (vide Tabela 1 e Anexo II). Assim como o custo total por quilômetro, o coeficiente tarifário também se reduz, ainda que seja a partir da terceira casa decimal.

Chama-se a atenção para o coeficiente tarifário estabelecido como valor inicial para a utilização da metodologia proposta, informado pela ANTT na p.10 da NT ANTT n°. 04/2007/AP-057, que é de R\$ 0,055234, superior em 3,89% em relação ao valor simulado (R\$ 0,053166) a partir da planilha do último reajuste. É de suma relevância destacar esse detalhe, pois não condiz com o resultado obtido para o custo total, que foi inferior com a revisão. Sugere-se reavaliação desse valor, sob pena de estar incorrendo em erros que gerem futuras revisões.

Tendo sido apresentada a análise comparativa dos dados que devem gerar a ponderação para os índices de preço na metodologia de reajuste proposta, pretende-se, no tópico seguinte, explicitar melhor a fórmula paramétrica proposta pela ANTT.

#### **4.2. Metodologia de reajuste proposta**

A proposta encaminhada pela ANTT pretende implementar a utilização da fórmula paramétrica para o reajuste do setor de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros, a partir de 2007, considerando índices de preços, divulgados por institutos de pesquisa (IBGE e FGV)<sup>4</sup> e pela ANP – Agência Nacional de Petróleo. Essa proposta visa a substituir a coleta de preços unitários dos insumos da planilha tarifária junto aos fornecedores, realizada a cada processo de reajuste tarifário, no intuito de aferir a variação dos preços dos insumos do setor.

Segundo a ANTT, o objetivo é a padronização dos procedimentos adotados pela Agência, uma vez que, por intermédio da Resolução/ANTT n°. 1627, de 13 de setembro de 2006, que considerou os resultados da Audiência Pública n°. 033/2006 e da Audiência Pública n°. 041/2006, foi aprovada a metodologia de reajuste por fórmula paramétrica e definida a periodicidade das revisões ordinárias das tarifas do Serviço de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros em percursos superiores a 75 km (Linhas de Longa Distância).

Ainda segundo a Agência, para a aplicação de tal metodologia nas linhas semi-urbanas, é necessário, entretanto, que seus coeficientes básicos e parâmetros operacionais sejam atualizados, já que, na citada fórmula paramétrica os pesos de cada item de custos (que dependem dos citados elementos) serão mantidos por quatro anos.

Considerando-se que a seção anterior abordou a revisão acima mencionada, pretende-se ater à estrutura da fórmula paramétrica com seus respectivos pesos e índices de preços para cada componente de custo, conforme Tabela 2 a seguir.

Como o peso ou ponderação dos índices de preços utilizados no cálculo do reajuste tarifário do setor resulta da participação do custo por quilômetro de cada item de custo, em relação ao custo total do quilômetro rodado, obtiveram-se os dados apresentados na Tabela 2.

---

<sup>4</sup> IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; FGV – Fundação Getúlio Vargas.

**Tabela 2 – Estrutura de reajuste proposto – parâmetros de ponderação<sup>5</sup>**

<b>COMPONENTES</b>	<b>ÍNDICES</b>	<b>PESOS NT ANTT 04/2007</b>	<b>PESOS Simulação</b>
Combustível	ANP / BRASIL – DIESEL	0,3362	0,3358
Lubrificante	FGV / IPC – Br – Óleo lubrificantes	0,0074	0,0074
Rodagem	FGV / IPA – DI (OG) - borracha	0,0417	0,0416
Pessoal*	IBGE / INPC	0,3942	0,3938
Peças e Acessórios	FGV / IPA – DI - Componentes Veículos	0,0715	0,0715
Veículos**	FGV / IPA - DI – Veículos	0,0956	0,0965
Despesas Gerais	IBGE / IPCA	0,0534	0,0534
<b>TOTAL</b>		<b>1,0000</b>	<b>1,00000</b>

\*"Pessoal" contém: Pessoal de Operação, de Manutenção, de Administração e Vendas, e Serviços de Terceiros.

\*\*"Veículos" compreende: Depreciação e Remuneração, de Veículos e Outros Ativos.

Vale enfatizar que a agregação dos itens de custos na fórmula paramétrica contempla todos os itens de custo da planilha tarifária vigente, embora haja mudança na ordenação dos componentes, dependendo do índice de preço de referência<sup>1</sup>.

Portanto, a segunda coluna da Tabela 2 mostra os índices de preços para cada componente de custo, que, segundo a ANTT, foram os mais indicados para a parametrização ora proposta para o setor de transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros, e subsidiaram, inclusive, a realização da AP nº. 33/2006 para o transporte rodoviário de longa distância.

Sobre a definição dos índices de preços, cabe reiterar a consideração presente no Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº. 001/2006 COGTL/SEAE/MF, no intuito de incorporar os aspectos positivos associados à regulação de preço-teto. Recomenda-se a adoção de um único índice de preço de varejo, mais simples e desvinculado dos custos realizados, preferencialmente o IPCA. E ainda, a utilização de um fator de desconto (fator X) como mecanismo de incentivo de ganhos de produtividade, uma vez que os custos não-gerenciáveis podem ser incorporados no seu cálculo.

A terceira coluna da Tabela 2 mostra os pesos propostos pela ANTT, no Quadro 03 da p. 10 da NT ANTT nº. 04/2007/AP-057. A última coluna apresenta os pesos calculados conforme explicação exarada na mesma NT, tendo como base a planilha tarifária que gerou o reajuste de julho de 2006, bem como os parâmetros de custo e coeficientes básicos atualizados. Aqui, pode-se avaliar uma pequena diferença entre as ponderações calculadas, que não pode ser apurada pelas informações expostas pela Agência. Apesar dessa diferença que culminaria em um

<sup>5</sup> Segue a definição de cada índice pela ordem da tabela 2:

ANP / Brasil – Diesel: levantamento de preços médio ao consumidor realizado pela ANP;

IPC-Br: índice de preço ao consumidor que compõe o IGP-DI;

IPA-DI: índice de preço no atacado, disponibilidade interna que compõe o IGP-DI;

INPC: índice nacional de preço ao consumidor;

IPCA: índice de preço ao consumidor amplo.

coeficiente tarifário diverso<sup>6</sup>, em se aplicando a fórmula paramétrica o resultado do reajuste pode ser bem semelhante.

Considerando o fato de que revisões futuras dos coeficientes de consumo da planilha tarifária resultarão na alteração das ponderações utilizadas na fórmula paramétrica apresentada acima, ratifica-se a recomendação de que a metodologia de reajuste dos preços proposta seja baseada em um índice no varejo mais simples e desvinculado dos custos realizados.

O argumento é reforçado pelo fato de que os parâmetros operacionais e os coeficientes básicos continuam sendo utilizados pela metodologia proposta para definição do patamar do coeficiente tarifário, existindo, conseqüentemente, a necessidade de aprimoramento de sua metodologia de cálculo, na medida em que devem refletir a dinâmica dos mercados. O regime de preço teto, ao não assumir como parâmetros conhecidos as especificações das funções de custo e de demanda, permite reavaliações do grau de concorrência de determinados segmentos, das hipóteses acerca das novas empresas entrantes e da possibilidade de atendimento de novos mercados.

Em aditamento às recomendações desta Secretaria acerca da proposta de alteração de metodologia de reajuste apresentada pela ANTT, será apresentada a seguir a proposta desta Secretaria no sentido da promoção da modicidade tarifária.

## **5. Proposta para Receitas Acessórias**

Uma vez que a avaliação desta Secretaria quanto à adoção da metodologia de reajuste proposta já foi submetida à Audiência Pública nº. 33/2006, o objetivo desta seção é reiterar e citar brevemente a recomendação para o tratamento das receitas acessórias.

No caso do transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, isto é, linhas de longa distância, o coeficiente tarifário que remunera o setor contém um fator redutor de 1,16%, relativo ao transporte de encomendas, enquanto receita acessória. Esse redutor é aplicado logo após o cálculo da variação de custos no período de apuração do reajuste tarifário. A despeito deste fator de redução considerar apenas um tipo específico de receita acessória, pelo método vigente de reajuste, a medida encontra-se de acordo com a proposta de promoção da modicidade tarifária, prevista na Lei n.º 8.987/95. Contudo, pelo entendimento do TCU, conforme será ressaltado no Anexo I, o modelo atual de remuneração não leva em conta as receitas advindas de projetos associados – tais como: rede de restaurantes, lanchonetes, postos de serviço e hotéis para apoio de empresas do setor – a fim de favorecer a modicidade das tarifas.

No cálculo do coeficiente tarifário do transporte rodoviário interestadual semi-urbano de passageiros, porém, não se contempla qualquer fator redutor decorrente de receita acessória, a título de modicidade tarifária. Diante disso, esta Secretaria entende que a metodologia de reajuste tarifário proposta pela ANTT deve incorporar novos mecanismos de incentivo à eficiência econômica que beneficiem tanto a permissionária quanto o usuário do serviço, por meio da utilização parcial de receitas acessórias geradas pelo setor. Assim, seguindo moldes semelhantes aos modelos estudados pelas agências regulatórias ANEEL, CSPE e ASEP-RJ<sup>7</sup>, que têm demonstrado preocupação com o tratamento regulatório das receitas acessórias ou receitas

---

<sup>6</sup> Na seção 4.1 deste documento foi visto que o coeficiente tarifário inicial proposto para o uso da fórmula paramétrica é de R\$ 0,055234, superior em 3,89% em relação ao valor simulado de R\$ 0,053166, calculado a partir da planilha do último reajuste. Essa informação pode ser observada no Anexo II.

<sup>7</sup> ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica; CSPE – Comissão de Serviços Públicos do Estado de São Paulo; e ASEP-RJ – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro.

extraconcessão, propõe-se que uma maior parcela das receitas acessórias fique com a empresa permissionária, na medida em que seja menor o reajuste das tarifas solicitado<sup>8</sup>. Desse modo, caminha-se no mesmo sentido da tendência mundial em regulação, que é utilizar mecanismos de incentivo, ao invés de práticas discricionárias que envolvam custos significativos de levantamento e análise de informações, associados às dificuldades de se eliminar a assimetria de informação a favor do regulado. Desse modo, a solução proposta deve contemplar tanto a necessidade de promover a eficiência na prestação do serviço concedido, quanto de maximizar o bem-estar da sociedade, pela diversificação dos serviços prestados.

Dentro do contexto apresentado no decorrer deste documento, tem-se que, em geral, a proposta da ANTT demonstra avanço no marco regulatório do setor por diminuir as assimetrias de informação e dar maior transparência ao mecanismo de reajuste.

## 7. Considerações Finais

Conforme exposto, a nova metodologia de cálculo de reajuste tarifário proposta apresenta, de fato, um avanço em relação à antiga forma. No entanto, essa nova metodologia representa uma forma híbrida entre a regulação por preço-teto e a regulação pelo custo do serviço, tida como ineficiente do ponto de vista econômico, principalmente por não promover ganhos de produtividade. A metodologia ideal seria aquela regulada por preço-teto, *price cap*, no qual os reajustes tarifários são calculados de forma a contemplar um índice geral de preços a varejo, descontado por um fator de produtividade (fator X), ao invés de utilizar componentes de custo.

Entretanto, em virtude da Agência já ter aprovado o uso da fórmula paramétrica para o transporte rodoviário de passageiros de longa distância, desconsiderando a necessidade prévia de aperfeiçoamento do método vigente, acredita-se ainda ser possível incorporar alguns aspectos positivos associados à regulação de preço-teto para o transporte rodoviário semi-urbano de passageiros, descritas a seguir.

- a) Deve ser desenvolvido novo mecanismo de revisão tarifária, em substituição à planilha tarifária vigente, evitando-se a utilização de valores médios para todas as empresas – o que premia a ineficiência – e a consideração de hipóteses sobre o comportamento de mercado;
- b) Deve ser realizada uma única revisão com o intuito de se implementar as alterações ao invés das duas revisões previstas para os anos de 2007 e 2008;
- c) Devem ser desenvolvidos mecanismos de incentivo à geração de receitas acessórias, nos moldes das propostas apresentadas na seção 5.

Em princípio, não se percebe óbice técnico na apresentação dos coeficientes básicos atualizados dos componentes de custo, embora a Agência não tenha informado os resultados apurados decorrentes do levantamento do ano de 2005.

No que tange ao valor do coeficiente tarifário inicial estabelecido para a utilização da metodologia proposta, é imperativo que se explique a origem dos dados, pois a simulação obtida a partir da planilha tarifária vigente, conforme exposto na seção 4.1, resulta em valor diferente.

---

<sup>8</sup> Documentos Relacionados: a) NT 127/2003/SRE/ANEEL – Anexo VI; b) NT nº1 CSPE de 2003 – Metodologia para a Revisão Tarifária das Concessionárias de Gás Canalizado – Anexo V; c) Revisão Tarifária Quinquenal da Concessionária OPPORTANS SA – Relatório Final.

E por fim, é importante ter ciência do princípio da anualidade para a implementação da revisão proposta, bem como das futuras revisões.

À consideração superior,

CAROLINA AVELINO CARVALHO  
Assistente Técnica

MARCELO PACHECO DOS GUARANYS  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo.

ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA  
Secretário-Adjunto

De acordo.

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO  
Secretário de Acompanhamento Econômico

## ANEXO I

### 1. Considerações do TCU sobre a metodologia de reajuste vigente

A seguir estão as considerações do TCU sobre a metodologia de reajuste vigente não contempladas na proposta encaminhada pela ANTT:

#### *a) necessidade de alteração do cálculo de depreciação de veículo*

O item 9.13 do Acórdão n.º 865/2003 fez referência à tentativa da Agência de alterar a metodologia de cálculo de depreciação de veículo, levando em consideração a dinâmica de mercado de ônibus usados, o que não ocorreu devido à falta de dados que demonstrassem efetivamente o comportamento desse mercado. Portanto, a Agência optou por manter a metodologia de depreciação constante ou linear, tanto para os veículos como para outros ativos. O item 9.14 frisou a importância do custo com depreciação, em torno de 18,8% do custo total inserido na planilha tarifária. Observou, com isso, a necessidade de um estudo aprofundado sobre a questão.

No item 417 do Relatório do Acórdão n.º 1926/2004, o TCU retornou a mencionar o problema associado ao cálculo da depreciação, no qual salienta que a planilha tarifária vigente prevê uma taxa de depreciação de 16% ao ano e valor residual de 20%, ou seja, em cinco anos o veículo estará totalmente depreciado, cabendo à empresa a decisão de substituí-lo. Entretanto, o prazo de vida útil considerado para a taxa de depreciação não correspondia aos dados de idade da frota disponíveis à época, no ano de 2001, que indicavam que aproximadamente 53% da frota nacional, utilizada no transporte rodoviário de passageiros, tinha idade superior à citada. A título ilustrativo, citaram o caso da operadora Expresso Perini Ltda., cuja frota de oito ônibus tinha idade média superior a 22 anos.

Dados mais recentes sobre a idade da frota, segundo Anuário Estatístico Rodoviário de 2005 – Ano Base 2004 da ANTT, vêm corroborar essa afirmativa, pois apenas 9% da frota tem idade inferior a seis anos, considerando o ano de fabricação do chassi.<sup>9</sup>

Além dos comentários feitos pelo TCU sobre depreciação é importante avaliar que, no caso da depreciação (que não constitui uma despesa efetivamente realizada, mas apenas um registro contábil), adotar o mesmo coeficiente básico para toda as empresas significa premiar exatamente as empresas que têm frota envelhecida. Nesse sentido, sugere-se a adoção de coeficientes básicos diferenciados por empresas, de maneira a refletir as idades de frotas distintas.

#### *b) falta de justificativa para a utilização de percentual de 12% como taxa de remuneração anual de veículos e de outros ativos*

O item 9.18 do Relatório do Acórdão n.º 865/2003 ressaltou que, na instrução inicial, questionou-se a falta de justificativa para a utilização de percentual de 12% como taxa de remuneração anual de veículos e de outros ativos. No item 9.19, aquele Tribunal considera que o setor sob análise não apresenta elevado nível de risco e ressalta que o próximo passo é estimar a remuneração sobre o capital investido, a qual depende da definição de: a) a taxa de retorno adequada a ser aplicada sobre o capital próprio e de terceiros; b) a participação do capital próprio e de terceiros no capital total (estrutura ótima de capital); e c) o próprio valor do capital a ser remunerado, ou base de remuneração. Por fim, o Tribunal ressalta que o estudo realizado pela

---

<sup>9</sup> Segundo informado pela ANTT, a informação sobre o ano de fabricação da carroceria passou a ser incluída na pesquisa junto às permissionárias somente a partir do ano de 2004.

ANTT não teve a profundidade necessária para analisar o fluxo de caixa descontado, definir taxa de retorno ou avaliar o risco do setor de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

Apesar das considerações supramencionadas, o TCU aceitou o esclarecimento da ANTT para a taxa de remuneração, baseada na taxa de juros de longo prazo – TJLP, como taxa que remunera o custo de oportunidade incorrido em investimentos de baixo risco. Porém, não se pode concluir que não se deveria visar ao desenvolvimento de sua metodologia de cálculo, tanto que esse assunto voltou a ser abordado no Acórdão n.º 1926/2004, no Voto do Ministro Relator, o qual frisou que a taxa de remuneração do capital foi estabelecida arbitrariamente, ou seja, sem fundamentos econômico-financeiros (item 19).<sup>10</sup>

*c) inobservância das diferenças regionais*

O item 9.26 do Relatório do TCU salienta que a Agência informa que o trabalho realizado não se exaure com o estudo apresentado, tendo em vista as discrepâncias regionais do País. Portanto, se compromete a efetuar pesquisa mais aprofundada, inclusive com levantamento *in loco* das informações. Como proposta de encaminhamento, o Tribunal recomenda à ANTT que dê continuidade aos estudos para atualização dos coeficientes básicos, com intuito de estratificar os dados obtidos por serviço e por região.

*d) ausência de repasse de ganhos de produtividade aos usuários e de reversão das receitas alternativas à modicidade tarifária*

O item 22 do Acórdão n.º 1926/2004 se refere ao modelo atual de remuneração que não assegura transferência aos usuários de parte dos ganhos de produtividade auferidos pelas operadoras, em especial, aqueles provenientes da participação em grupos societários. Além disso, ressalta que o atual modelo não leva em conta, também, as receitas advindas de projetos associados, tais como: rede de restaurantes, lanchonetes, postos de serviço e hotéis para apoio de empresas do setor, a fim de favorecer a modicidade das tarifas.

---

<sup>10</sup> Além da necessidade de desenvolvimento de metodologia de cálculo da taxa de remuneração do setor, cabe ressaltar que a TJLP atual (6,5%) encontra-se em um patamar bem abaixo daquele considerado na planilha tarifária vigente (12%).

## ANEXO II

### TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL SEMI-URBANO DE PASSAGEIROS Planilha de Cálculo de Reajuste Tarifário- 2006/2007

Nível de Serviço: Tabela SA					
Equipamento: Único (Convencional, sem sanitário)					
Piso: Revestimento Asfáltico					
ITEM DE CUSTO	Unidade	Coeficiente Básico Atualizado	Preço Unitário R\$	Custo Quilom. R\$/km	% CQT
<b>A. CUSTOS VARIÁVEIS COM A QUILOMETRAGEM</b>					
1- Combustível	litros/km	0,384765	1,6781	0,6457	33,58%
2- Lubrificantes	litros/km	0,003029	4,6773	0,0142	0,74%
3- Rodagem	pneus/km	0,000062	1.291,34	0,0801	4,16%
<b>B. CUSTOS VARIÁVEIS COM A FROTA</b>					
4- Pessoal Operação	Homem/veic. ano	48,708680	1.109,72	0,5659	29,43%
5- Peças e Acessórios	% veiculo/veic.ano	5,977912	219.516,81	0,1374	7,15%
6- Pessoal Manutenção	Homem/veic. ano	16,786552	790,86	0,1390	7,23%
<b>C. DEPRECIAÇÃO</b>					
7- Veículos	% veic.s/pneus/veic.ano	1,182385	211.768,77	0,0262	1,36%
8- Outros Ativos	% veic.s/pneus/veic.ano	0,374600	211.768,77	0,0083	0,43%
<b>D. ADMINISTRAÇÃO</b>					
9- Pessoal Adm.Vendas	Homem/veic. ano	5,452044	916,31	0,0523	2,72%
10- Despesas Gerais	% veiculo/veic.ano	4,466537	219.516,81	0,1026	5,34%
<b>E. REMUNERAÇÃO</b>					
11- Veículos	% veiculo/veic.ano	2,881365	219.516,81	0,0662	3,44%
12- Outros Ativos	% veiculo/veic.ano	3,691900	219.516,81	0,0848	4,41%
<b>TOTAL</b>				<b>1,9227</b>	100,00%

#### PARÂMETROS OPERACIONAIS:

PMA =	<b>95.519</b>	km/veic.ano	<b>Custo Total</b>	0,051225	Pass.km
LOT =	<b>49</b>	lugares	<b>Impostos</b>	0,001941	Pass.km
IAP =	<b>76,60</b>	% LOT	<b>Coeficiente Calculado</b>	<b>0,053166</b>	Pass.km
PIS =	<b>0,65</b>	% CT	<b>Coeficiente Vigente</b>	<b>0,0536110</b>	Pass.km
FIN =	<b>3,00</b>	% CT	<b>Coeficiente NT nº 04/2007</b>	<b>0,0552340</b>	Pass.km
SCR =	<b>0,00</b>	% CT			

Fonte: ANTT; Elaboração: SEAE/MF